

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-sept mars deux mille vingt-cinq

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Vincent FRANCK, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Martine DISIVISCOUR, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Jean-Pierre WAGNER,	assesseur-employeur
Lita BORGES,	assesseur-assuré
Michèle SUSCA,	secrétaire



ENTRE:

L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par Monsieur le Ministre d'Etat, dont les bureaux sont établis à Luxembourg, 2, place de Clairefontaine, appelant,
comparant par Maître François KAUFFMAN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, née le [...], demeurant à [...], intimée,
comparant par INTERDROIT, société à responsabilité limitée, établie et ayant son siège social à Esch-sur-Alzette, inscrite sur la liste V du Barreau de Luxembourg, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Dogan DEMIRCAN, avocat à la Cour, demeurant à Esch-sur-Alzette.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 27 août 2024, l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 19 juillet 2024, dans la cause pendante entre lui et X, et dont le dispositif est conçu comme suit : *« Par ces motifs, le Conseil arbitral de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, reçoit le recours en la forme, le déclare fondé et par réformation de la décision du 4 mai 2023, dit que Madame X remplit les conditions des articles L. 521-1 et L. 521-3 du Code du Travail et qu'elle a droit à l'octroi d'une indemnité de chômage complet selon sa demande du 31 janvier 2023, renvoie le dossier auprès de l'ADEM afin de lui permettre de statuer sur le début et la durée de l'indemnisation ».*

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 24 février 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître François KAUFFMAN, pour l'appelant, entendu en ses conclusions.

Maître Dogan DEMIRCAN, pour l'intimée, entendu en ses conclusions.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur de la sécurité sociale rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit :

Par décision du 4 mai 2023, confirmant une décision préalable du 17 février 2023, la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) a décidé de ne pas faire droit à la demande en octroi des indemnités de chômage introduite par X datée au 31 janvier 2023, suite à son inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) le 12 janvier 2023, au motif qu'elle ne remplit pas les conditions de l'article L. 521-3 point (9) du code du travail pour pouvoir bénéficier des indemnités de chômage complet, étant titulaire d'une autorisation d'établissement qu'elle a omis de déclarer.

Par jugement du 19 juillet 2024, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a fait droit au recours de X contre cette décision. Pour statuer en ce sens, la juridiction, après s'être référée aux conditions prévues aux articles L. 521-3 et L. 521-1 du code du travail, et, après avoir constaté que X, en déclarant ne pas être titulaire d'une autorisation d'établissement, n'a pas fourni les renseignements nécessaires au moment de sa demande, a fait valoir que l'argumentation de la requérante d'avoir commis une erreur matérielle ne serait pas dénuée de fondement puisqu'elle aurait déclaré sur le formulaire de la déclaration concernant les revenus à communiquer, selon l'article L. 521-18(2) du code de la sécurité sociale, qu'elle ne percevrait pas de revenus issus d'un mandat ou d'une autorisation d'établissement. La juridiction a retenu que la sanction ne peut pas être le refus des indemnités puisque, tout au plus, la décision ne pourrait concerner que la part des indemnités trop perçues selon les conditions de l'article L. 521-18 du code du travail, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le 27 août 2024, l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) a régulièrement interjeté appel contre ce jugement pour demander la réformation. A l'appui de son appel, il invoque une mauvaise application des dispositions des articles L. 521-3, alinéa 1^{er}, point 9 et L. 521-18 du code du travail et expose qu'il existe des conditions d'admission au chômage que l'ADEM doit vérifier conformément à la loi. Il ne serait pas contesté qu'au moment de l'introduction de sa demande en obtention du chômage, l'intimée est détentrice d'une autorisation d'établissement, ce qu'elle aurait non seulement omis d'indiquer, mais elle

aurait même répondu par la négative à la question afférente posée en cochant la case correspondante. Le principe serait d'être seulement admissible au bénéfice de l'indemnité de chômage complet si le demandeur n'est pas titulaire d'une autorisation d'établissement, sauf l'exception prévue à l'article L. 521-3, alinéa 1^{er}, point 9, du code du travail pour les demandeurs lesquels, conformément au texte légal précité, « *précisent dans leur demande* » d'y avoir néanmoins droit après application de l'article L. 521-18 du code du travail. Il faudrait donc au préalable faire la déclaration afférente et, faute de déclaration, cette étape de l'article L. 521-18 du code du travail n'entrerait pas en jeu. Le simple fait de biffer les cases relatives aux autres revenus ne sauraient permettre de déjouer la déclaration préalable de l'existence d'une autorisation d'établissement. Omettre le fait de détenir depuis le 8 août 2016 l'autorisation en qualité de commerçante de l'activité de gestionnaire d'un organisme de formation professionnelle continue, étant en possession, depuis le 1^{er} mars 2016, d'un arrêté ministériel du Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse pour organiser des cours de formation professionnelle continue, et de cocher la case « *NON* » serait constitutif dans le chef de X, juriste de formation, d'une fausse déclaration la privant du bénéfice de l'indemnité de chômage complet. Pareille omission serait d'autant moins compréhensible alors que l'autorisation d'établissement était active et avait encore, pour l'année 2021, généré des revenus suivant le décompte de l'administration des contributions directes. L'appelant, pour étayer son argumentation, se réfère à plusieurs décisions récentes, tant de la première instance, que de l'instance d'appel.

L'intimée demande la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y consignés en insistant avoir indiqué par erreur ne pas être titulaire d'une autorisation d'établissement, fournissant par ailleurs tous les autres renseignements. Son intention n'aurait ainsi pas été de tromper l'ADEM. Par ailleurs l'ADEM n'aurait pas déposé de plainte pénale pour faux ou tentative d'escroquerie à subvention.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

L'article L. 521-3 (9) du code du travail, tel qu'il a été introduit par la loi du 8 avril 2018 portant modification du code du travail, dispose que le salarié, pour être éligible au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, ne doit pas être titulaire d'une autorisation d'établissement. Le texte de loi est donc clair sur ce point en ce que du moment où le salarié est détenteur d'une autorisation d'établissement, le principe est qu'il ne peut prétendre à l'indemnité de chômage.

Ce principe souffre d'une exception en ce sens que le salarié détenteur d'une ou de plusieurs autorisations d'établissement peut revendiquer d'être néanmoins admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet pour satisfaire aux exigences posées l'article L. 521-18 du code du travail.

C'est à juste titre que l'appelant soutient que l'étape de la vérification instaurée par l'article L. 521-18 du code du travail ne peut pas entrer en discussion en l'occurrence vu que X, de formation juriste, détentrice d'un master en droit pénal et sciences criminelles, a coché la case de ne pas être titulaire d'une autorisation d'établissement. Pourtant, la question posée était sans équivoque « *Le demandeur d'emploi détient-il une autorisation de commerce/d'établissement ?* ». Deux cases peuvent être cochées, la case « *Oui* » ou la case « *Non* ». Puis il est encore prévu « *Si oui, veuillez préciser : ...* ».

X a répondu par la négative nonobstant le fait qu'elle est détentrice depuis le 8 août 2016 d'une autorisation en qualité de commerçante de l'activité de gestionnaire d'un organisme de formation professionnelle continue, étant en possession, depuis le 1^{er} mars 2016, d'un arrêté ministériel du Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse pour organiser des cours de formation professionnelle continue.

Il résulte aussi des pièces versées, dont le bulletin de l'impôt sur le revenu pour l'année 2021, que cette autorisation était active et que la partie intimée a tiré un bénéfice de sa profession libérale.

Il est relevé dans les travaux parlementaires n° 7086 de la loi du 8 avril 2018 que « *les points 8. et 9. qui sont ajoutés précisent qu'en principe aucune indemnité de chômage n'est due si le demandeur d'emploi est le gérant, l'administrateur-délégué, le responsable à la gestion journalière, un des administrateurs d'une société commerciale ou encore est le titulaire d'une autorisation d'établissement alors que ces faits peuvent avoir une répercussion sur la disponibilité du demandeur d'emploi d'accepter tout autre emploi approprié offert par l'ADEM.*

Par exception à ce principe et pour favoriser l'entreprenariat, le salarié peut tout de même toucher l'indemnité de chômage complet si les revenus bruts qui découlent de ces activités sont inférieurs à 10 % du salaire de référence prévu à l'article L. 521-14, soit 10 pour cent du salaire servant de base au calcul de l'indemnité de chômage complet. Pour éviter cependant que l'intéressé puisse cumuler intégralement l'indemnité de chômage complet avec des revenus en provenance de l'exercice de la fonction de gérant, d'administrateur, d'administrateur-délégué, de responsable à la gestion journalière ou encore de titulaire d'une autorisation d'établissement pendant la période de paiement des indemnités de chômage sont inférieurs au plafond autorisé, l'intéressé devra soumettre à l'Agence pour le développement de l'emploi les bulletins concernant l'impôt sur le revenu émis par l'Administration des contributions et qui se rapportent à cette période.

En cas de fausses déclarations, l'intéressé doit rembourser à l'Agence pour le développement pour l'emploi l'intégralité des indemnités de chômage perçues ».

Face au principe d'exclusion, le titulaire d'une telle autorisation, au moment de la demande en obtention du chômage, est expressément invité de l'indiquer et d'entreprendre ensuite les formalités nécessaires pour pouvoir bénéficier de l'exception tirée de l'article L. 521-18 du code du travail. Il s'agit d'une obligation d'information ayant pour but de vérifier si le chômeur exerce une activité commerciale accessoire pouvant limiter sa disponibilité sur le marché de l'emploi et/ou génère encore des revenus de ce chef.

En présence d'un texte de loi claire, X, en niant le 31 janvier 2023 détenir une autorisation d'établissement par le fait de cocher la case « Non », a fait une fausse déclaration sans que soit exigé un élément intentionnel, l'article L. 527-3, alinéa 2 du code du travail, en disposant « *Les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer* » est aussi sans équivoque à ce sujet et infirme le raisonnement défendu par le juge de première instance « *si la requérante a fait une fausse déclaration comme il a été exposé, la sanction ne peut pas être le refus des indemnités puisque, tout au plus, la décision ne pourrait concerner que la part des indemnités trop perçues selon les conditions de l'article L. 521-18 du CT ; ce qui n'est pas le cas en l'espèce* ».

Le seul fait que X ne soit pas amenée à rembourser une indemnité est dû à l'initiative du service aides financières pour particuliers de l'ADEM ayant, le 7 février 2023, procédé à une vérification avec pour résultat que la déclaration effectuée par X ne reflète pas la réalité alors qu'elle n'a pas pu se méprendre sur l'obligation pour le demandeur de renseigner, sur demande afférente expresse, l'ADEM sur l'existence d'une autorisation d'établissement dont il est titulaire. Au vu de la teneur de la disposition légale précitée, toute indemnité indûment perçue sur base d'une fausse déclaration est sujet à restitution de sorte que l'argument que cette autorisation n'aurait pas généré de revenus n'est pas pertinent, par ailleurs

une telle distinction ou exclusion n'étant pas prévue par l'article L. 521-3 (9) du code du travail. Contrairement encore au soutènement de l'intimée, aucun élément intentionnel ou frauduleux n'est requis par le texte de loi, mais face à des conditions d'admission à remplir, en cas de non-respect d'une condition, il n'y a pas de sanction, mais une inéligibilité.

La raison pour laquelle X a donc répondu par la négative à la question lui posée, erreur humaine ou omission délibérée, est inopérante alors que d'un côté la preuve d'un élément intentionnel ou d'une mauvaise foi n'est pas à rapporter et d'un autre côté, il n'appartient pas au demandeur de juger de l'opportunité de fournir les renseignements qui lui étaient demandés par l'ADEM.

L'appel est dès lors fondé et, par réformation du jugement du Conseil arbitral du 19 juillet 2024 entrepris, il y a lieu de confirmer la décision de la CSR du 4 mai 2023 laquelle sort ses pleins et entiers effets.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral du magistrat désigné et les conclusions contradictoires des parties à l'audience,

déclare l'appel de l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG recevable,

le dit fondé,

par réformation du jugement du 19 juillet 2024 du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris, confirme la décision de la Commission spéciale de réexamen du 4 mai 2023.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 17 mars 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Kevin PIRROTTE, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,